

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°1505355

Société C.

Mme Isabelle Ruiz
Rapporteuse

M. Thierry Bonhomme
Rapporteur public

Audience du 12 septembre 2017
Lecture du 26 septembre 2017

68-03-03-01-05
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montpellier
(6ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 5 octobre 2015, le 26 janvier 2016 et le 13 octobre 2016, la société C. , représentée par Me C. , demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 6 août 2015 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a refusé de lui délivrer un permis de construire pour la création d'une centrale photovoltaïque sur le territoire de la commune de Néfiach ;

2°) d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Orientales de procéder à l'instruction complète de la demande de permis de construire dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté du 6 août 2015 a été pris par une autorité incompétente pour ce faire ;
- c'est à tort que le préfet s'est fondé sur l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme pour affirmer que le projet en cause n'était pas compatible avec les lieux avoisinants, le site d'implantation envisagé ne présente aucun intérêt auquel la centrale serait susceptible de porter atteinte et ne saurait être regardé comme un espace à fort potentiel agricole ;
- les dispositions des articles L. 124-2 et R. 124-3 du code de l'urbanisme prévoient des exceptions au principe d'interdiction de construction au sein des zones inconstructibles d'une

carte communale et la construction de la centrale photovoltaïque projetée entre dans le champ des exceptions prévues par ces mêmes dispositions, l'une ayant trait aux équipements collectifs et la seconde relative à la mise en valeur des ressources naturelles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} juillet 2016, le préfet des Pyrénées-Orientales conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'arrêté a été pris par une autorité ayant reçu une délégation régulière ;
- la circonstance que le site d'implantation projeté se situe dans un espace agricole à fort potentiel identifié par le schéma de cohérence territoriale de la Plaine du Roussillon suffit à elle seule à justifier le refus de délivrance du permis de construire sollicité par la société C. ;
- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme n'est pas assorti de précisions suffisantes mettant à même le tribunal d'en apprécier le bien-fondé.

Par ordonnance en date du 9 septembre 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 13 octobre 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Ruiz ;
- les conclusions de M. Bonhomme, rapporteur public ;
- les observations de Me D. , pour la société C.

Une note en délibérée, présentée par la société C. , représentée par Me C. , a été enregistrée le 15 septembre 2017.

1. Considérant que, par arrêté du 6 août 2015, le préfet des Pyrénées-Orientales a refusé de délivrer à la société C. un permis de construire une centrale photovoltaïque au sol sur un terrain situé sur lieu-dit « Devese » sur le territoire de la commune de Néfiach ; que dans le cadre de la présente instance, la société Centrale Solaire Orion 6 demande l'annulation du refus qui lui a été opposé ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant que M. EC, secrétaire général de la préfecture des Pyrénées-Orientales, signataire de la décision attaquée, a reçu, de la préfète des Pyrénées-Orientales, qui avait compétence pour délivrer le permis en litige, par arrêté n°2015061-0001 du 2 mars 2015, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture n°19 du mois de mars 2015, une délégation de signature régulière pour tous arrêtés, décisions, circulaires, rapports, correspondance et documents relevant des attributions de l'Etat dans le département à l'exception desquels ne figurent pas les autorisations d'urbanisme ; que, par suite, le moyen tiré du vice d'incompétence manque en fait et doit être écarté ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme alors applicable : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.* » ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si les constructions projetées portent atteinte aux paysages naturels avoisinants, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales ; que, pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site ; que les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé dans le second temps du raisonnement, pour apprécier la légalité des permis de construire délivrés, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux visés à l'article R. 111-21 cité ci-dessus ;

5. Considérant que pour refuser de délivrer le permis de construire à la société C. , la préfète des Pyrénées-Orientales lui a opposé la circonstance que « le projet par sa situation (site correspondant à un espace agricole à fort potentiel identifié dans le SCOT) et ses dimensions (8 ha) ainsi que l'aspect des constructions induites (onduleurs, poste de livraison calé à TN+2.20 m) était de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux, aux paysages naturels ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales » ; qu'en procédant ainsi et en se bornant à évoquer, en termes génériques, le seul fort potentiel agricole du secteur d'implantation du projet, l'intérêt des lieux ainsi que les perspectives monumentales du secteur, la préfète n'a pas précisément décrit les qualités sur le plan visuel ou esthétique du secteur en cause ; que ce motif est dès lors entaché d'une erreur de droit dans l'application des dispositions précitées de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme et ne pouvait légalement fonder le refus opposé à la demande de permis de construire de la société requérante ;

6. Mais considérant que la préfète des Pyrénées-Orientales s'est également fondée pour rejeter la demande de la société C. , sur un autre motif tiré de ce que le projet de centrale photovoltaïque ne permettait pas de garantir le maintien d'activité agricole et de ce fait rendait incompatible le terrain avec une utilisation agricole, pastorale ou forestière ;

7. Considérant, en effet, que le second alinéa de l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme alors applicable prévoit que les cartes communales : « (...) *délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à*

l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles » ; que le premier alinéa de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme dispose que : « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 124-3 du même code de l'urbanisme: « Le ou les documents graphiques délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où les constructions ne peuvent pas être autorisées, à l'exception : (...) / 2° Des constructions et installations nécessaires : / - à des équipements collectifs ou à des services publics si elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ; / (...) / - à la mise en valeur des ressources naturelles. » ;

8. Considérant que les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche dont elles sont issues, ont pour objet de conditionner l'implantation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dans des zones agricoles, à la possibilité d'exercer des activités agricoles, pastorales ou forestières sur le terrain où elles doivent être implantées et à l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ; que pour vérifier si la première de ces exigences est satisfaite, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou de la carte communale ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux ;

9. Considérant que pour refuser de lui délivrer le permis de construire sollicité, la préfète des Pyrénées-Orientales a opposé à la société pétitionnaire, comme l'y autorisaient les dispositions précitées, la circonstance que le projet de centrale photovoltaïque au sol ne permettait pas de garantir le maintien d'activité agricole sur le terrain d'assiette classé en secteur non constructible par la carte communale de Néfiach approuvée le 27 novembre 2002 ; que d'une part, la société C. soutient que les parcelles concernées, qui d'après elle, se situent à l'extrême limite de ce zonage, ne peuvent être considérées comme ayant une vocation agricole ; que toutefois, la circonstance tenant à la seule localisation des parcelles en limite de zone ne peut être utilement invoquée dès lors qu'il n'est pas contesté qu'il s'agit d'une zone agricole non constructible ; que par ailleurs, pour remettre en cause la pertinence de ce zonage, la requérante ne saurait se prévaloir de sa propre étude d'impact qui mentionne « Aucune activité agricole sur site et un potentiel agronomique nul » ; qu'ainsi que le relève la préfète en défense, le site d'implantation du projet est bien situé dans un espace agricole à fort potentiel identifié par le schéma de cohérence territoriale de la Plaine du Roussillon ; que si la société requérante verse le courrier du 12 octobre 2016 émanant de la communauté de communes Roussillon Conflent attestant de ce que la zone n'abrite aucune activité agricole ainsi que le courrier du 14 septembre 2016 du maire de la commune de Néfiach faisant état de ce que « le terrain ne saurait être considéré comme correspondant à « un espace agricole à fort potentiel » », il ressort des pièces

du dossier que la chambre d'agriculture a émis le 7 juillet 2015 un avis défavorable estimant que la zone naturelle/agricole ne permettait pas le type de construction envisagée ; que par ailleurs, en application des dispositions susvisées, il y a lieu de tenir compte des activités agricoles qui sont effectivement exercées mais également de la circonstance que de telles activités ont vocation à s'y développer ; que les éléments produits par la société requérante ne sont pas de nature à le remettre en cause la nature agricole des activités qui s'exercent ou sont susceptibles de l'être autour du site d'implantation sur lequel est projetée la centrale photovoltaïque ; qu'ainsi en retenant que la centrale photovoltaïque au sol projetée ne garantissait pas le maintien de l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, la préfète des Pyrénées-Orientales n'a commis ni erreur de droit ni erreur d'appréciation ;

10. Considérant que la société requérante se prévaut de la dérogation au titre des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs et de celle au titre de la mise en valeur des ressources naturelles ; que, toutefois et d'une part, s'agissant des équipements collectifs, il résulte de ce qui vient d'être dit que la dérogation à ce titre est conditionnée à une première exigence tenant à la possibilité d'exercer des activités agricoles, pastorales ou forestières ; que cette première exigence n'est pas remplie ainsi qu'il a été exposé précédemment ; que d'autre part, la société allègue de ce que la centrale photovoltaïque qu'elle envisage d'implanter est de nature à assurer la mise en valeur des ressources naturelles et qu'à ce titre, elle peut, à titre dérogatoire, être autorisée même dans une zone agricole non constructible ; que néanmoins, l'implantation au sol d'une centrale photovoltaïque ne saurait être regardée comme une construction ou installation nécessaire à la mise en valeur des ressources naturelles ; qu'elle constitue une activité industrielle de production d'électricité, bien qu'elle utilise l'énergie solaire comme matière première, laquelle constitue une ressource naturelle ; que de surcroît, une telle centrale photovoltaïque ne saurait être autorisée dans une zone agricole non constructible pour le seul motif tiré de ce qu'elle utilise une ressource naturelle ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce qu'une dérogation devait être accordée pour autoriser le projet de la société requérante ne peut qu'être écarté ;

11. Considérant qu'il résulte de l'instruction que si le motif fondé sur l'application de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ne pouvait légalement fonder le refus de permis de construire litigieux, la préfète des Pyrénées-Orientales aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur les dispositions des articles L. 124-2 et L. 421-6 du code de l'urbanisme ; que, par suite, il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la société C. n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté en date du 6 août 2015 par lequel la préfète des Pyrénées-Orientales a refusé la délivrance du permis de construire sollicité ;

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

12. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation n'appelle aucune mesure d'exécution au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative ; que les conclusions susvisées ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, une somme quelconque au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société C. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société C. et au ministre de la cohésion des territoires.

Copie du présent jugement sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 12 septembre 2017, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
Mme Crampe, première conseillère,
Mme Ruiz, première conseillère,

Lu en audience publique le 26 septembre 2017.

La rapporteure,

Le président,

I. RUIZ

D. CHABERT

La greffière,

C. ARCE

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 26 septembre 2017.
Le greffier,

C. ARCE